



Politiska institutioner och strategiskt agerande 21

Det trafikpolitiska fallet

Trafikinformation som informationstrafik

Petra Fogelberg

Projektet *Politiska institutioner och strategiskt agerande* (PISA) syftar till att öka vår kunskap om det moderna styrelseskicket. Den teoretiska utgångspunkten är att politiska institutioner formar olika aktörers möjligheter att utöva inflytande och tillvarata sina intressen. En viktig empirisk utgångspunkt är att svensk politik inte längre kan beskrivas som en kombination av parlamentarism och korporativism – den institutionella legering som i detta avseende var liktydig med den svenska modellen. Hur det nya styrelseskicket bäst kan karakteriseras är emellertid ännu en öppen fråga. Tidigare forskning har visat att korporativismen har minskat i betydelse. Den ofta framförda tanken att lobbying och andra former av informell och mindre rutiniserad maktutövning har trätt i dess ställe, bör tills vidare enbart uppfattas som ett slags arbetshypotes.

PISA-projektet initierades hösten 1994 med hjälp av ett planeringsanslag från *Riksbankens Jubileumsfond*. Projektet bedrivs sedan 1995 med ekonomiskt stöd från Riksbankens Jubileumsfond (huvudansvarig Jörgen Hermansson), *Arbetslivsfonden* (PerOla Öberg) och *Kommunikationsforskningsberedningen* (Torsten Svensson).

I PISA:s rapportserie publiceras projektets arbetspapper och vissa mindre delrapporter. Som brukligt är i vetenskapliga sammanhang är författarna till de enskilda rapporterna själva ansvariga för innehållet.

1	INLEDNING	2
1.1	SYFTE/FRÅGESTÄLLNING.....	3
1.2	OPERATIONALISERINGAR	4
2	EMPIRISK BAKGRUND.....	6
3	METOD	10
3.1	MATERIALINSAMLING	11
3.2	AVGRÄNSNINGAR	12
3.3	KODNING.....	15
3.4	KOMPLETTERANDE INTERVJUER	20
4	ANALYS.....	21
4.1	PRESSMEDDELANDENAS FREKVENNS	21
4.2	PRESSMEDDELANDENAS INNEHÅLL	23
4.3	BILDEN I MASSMEDIA	25
4.4	GENOMSLAG	27
5	SAMMANFATTNING.....	30
6	REFERENSER.....	31
6.1	MUNTliga KÄLLOR.....	31
6.2	LITTERATUR	31
6.3	VÄGVERKETS PUBLIKATIONER.....	32
6.4	VÄGVERKETS PRESSMEDDELANDEN	32
6.5	DAGSTIDNINGAR.....	32
7	APPENDIX.....	33
7.1	INTERVJUFRÅGOR	33
7.2	PRESSARKIVETS DAGSTIDNINGAR	34

1 INLEDNING

Under 1900-talet har betydelsen av, och intresset för information och kommunikation minst sagt accelererat. På senare år har främst den teknologiska utvecklingen gett bilden av att näst intill gränslösa kommunikationsmöjligheter finns att hämta runt hörnet. Detta gäller för både intern och privat, såväl som extern och offentlig information. Den mest uppmärksammade arenan för den offentliga, externa informationen, är som bekant massmedia. Även här har en galopperande utveckling skett. Media ses sedan länge som en så viktig maktfaktor att den ibland kallas den tredje statsmakten. Detta är en många gånger träffande beskrivning av massmedias roll som aktör och maktfaktor. Det ligger mer bakom epitetet än man först anar.

Fri press skall enligt traditionell västerländsk demokratisyn granska makthavarna till undersåttarnas fromma. Detta ädla ändamål tycks ibland reduceras till ett medel för att höja lösnummerförsäljningen. Under 1990-talet har massmedia letat fram och hängt ut oegentligheter inom snart sagt varje skrymsle av den statliga förvaltningen. Begrepp som civil olydnad legitimeras i politikerförakt, ett av 90-talets stora modeord. Orsakerna till utvecklingen är många — det beror inte bara på Örtendahl, Rosengren och Marjasin. Det handlar delvis om en generell attitydförändring, ”medborgarnas beredvillighet att vara en lyssnare till myndigheter” har minskat över åren.¹ Vi tar inte längre mössan i hand när vi ska möta förvaltningens tjänstemän.²

”Socialstyrelsens åtta brödskivor om dan var väl egentligen det första exemplet på att man började undra vad i hela friden var det myndigheten talade om”, säger Gunilla Lundberg, presschef på Vägverket. ”Det har liksom legat i tiden att över tiden börja ifrågasätta vad myndigheter tycker, tänker och säger”.³ Detta ligger i linje med de resultat Tommy Möller erhåller i en undersökning av attityder till välfärdsstaten.⁴ Med massmedias hjälp har vi lärt oss att ingenting är heligt — förutom kanske just massmedia och deras version av världen. Massmedia av idag förstärker och omskapar bilden av verkligheten. Dessutom är de flesta institutionernas möjlighet att uppnå resultat ofta avhängiga av just massmedia.⁵ ”Vi måste lita på våra myndigheter”, vädjade statsminister Ingvar Carlsson till oss när Tjernobylikatastrofen inträffat våren 1986.⁶ Det var ”då statens strålskyddsinstitut ägnade sig åt att sända ut det ena förvirrade och motsägelsefulla meddelandet efter det

¹ Lundberg, Gunilla, personlig intervju 1996-12-06.

² Om förändringar i medborgarnas attitydmönster se Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten*, passim och Petersson, Olof, Westholm, Anders & Blomberg, Göran (1989) *Medborgarnas makt*, kap 10.

³ Lundberg, Gunilla 1996-12-06.

⁴ Möller, Tommy (1996) passim.

⁵ Petersson, Olof & Carlberg Ingrid (1990) *Makten över tanken*, 233.

⁶ SmålandsPosten (SmP) 1990-10-05, Berndt Ahlqvist, *Styr bilindustrin Vägverket?*.

andra”⁷ kan man läsa i en tidningsartikel från 1990. ”Försvunnen är den tid då de svenska medborgarna automatiskt litade på sina myndigheter” fortsätter texten.⁸

Den här utvecklingen visar hur viktig — för att inte skriva *riktig* — massmedias bild av vår omvärld har blivit för oss. Media som ett maktens tredje ansikte riskerar nämligen att åsidosätta vissa demokratiska ideal, vilket i sin tur leder till att vi måste ifrågasätta massmediernas roll som kontrollinstitut — vem granskar granskarna? En fråga som ligger i nära anslutning till problemkomplexet är vilken bild man (inom massmedia) väljer att förmedla av olika aktörer och företeelser i samhället; hur framställs makthavare, organisationer, privatpersoner och så vidare. Detta är utgångspunkten för föreliggande D-uppsats med namnet *Trafikinformation som informationstrafik* eller *Vilken bild av förvaltningen presenteras? — Vägverkets samhällsorienterande kommunikation under två decennier*. Ni håller i Er hand en deskriptiv undersökning, en kvantitativ innehållsanalys av Vägverkets pressmaterial under en dryg 20-årsperiod. Ansatsen kombineras med en kvalitativ beskrivning av hur informationsavdelningen omstrukturerats i takt med utvecklingen.

1.1 SYFTE/FRÅGESTÄLLNING

Syftet med föreliggande uppsats är att beskriva bilden av förvaltningen, här representerad av Vägverket, som den presenterats i massmedia under en 20-årsperiod, samt att fastställa vems bild av förvaltningen som når ut. Att ställa genomslaget kontra medias makt. För att kunna undersöka den bilden har jag valt att fokusera dels på Vägverkets egna försök att nå publicering — pressmeddelanden, dels på den publicerade bilden — tidningsartiklar ur dagspress.

Frågeställningen är en tredelad utveckling av titeln; *Vilken bild av förvaltningen presenteras?* bestående av delarna: frekvensen, den presenterade bilden och genomslaget. Denna bygger på antaganden om att Vägverkets kontakter med massmedia (via pressmeddelanden) under de senaste 20 åren har följt en kumulativ utvecklingslinje. Frågorna är lika många som intressanta, tyvärr kan undersökningen inte besvara dem alla, utan är avgränsad till att gälla nedanstående frågor.

1. Hur ser utvecklingen av pressmeddelanden ut, beträffande a) *innehåll* och b) *frekvens*? c) Hur har Vägverket handlat under perioden 1973-1994 i förhållande till den ökande betydelsen av information? Har de i motsvarande utsträckning lagt ner energi på utformning av pressmeddelanden? Denna utveckling bör kunna skönjas i undersökningsbara värden, såsom utformningen av texterna, både innehållsligt, kvantitativt och rent estetiskt. Har Vägverket något att skaffa med att just dessa bilder presenteras? Kan de härledas till Vägverkets egna utåtriktade initiativ?
2. *Vilken bild* av förvaltningen presenteras? Hur har massmedia behandlat Vägverket? Hur mycket utrymme har man fått, och har det varit både ris och ros?

⁷ Östra Småland (ÖS) 1990-10-05, Berndt Ahlqvist, *Styr bilindustrin Vägverket?*.

3. Slutligen ville jag jämföra Vägverkets försök att nå ut (1) med det faktiska genomslaget (2). Hur har Vägverkets utrymme förändrats under 22 år?

1.2 OPERATIONALISERINGAR

Till ovanstående frågekomplex fogas några arbetshypoteser om i vilken riktning denna utveckling har gått. Analysapparaten är utifrån detta utformad för att kunna fånga in flertalet aspekter av min oberoende variabel: utvecklingen. **Vilken bild av Vägverket presenteras?**

Fråga 1: *Hur ser utvecklingen av pressmeddelanden ut beträffande a) innehåll och b) frekvens?*

Förvaltningen har dock ett visst självstyre i frågan, åtminstone beträffande utformningen av sin marknadsföring/propaganda. Här har man alltså en viss autonomi i skapandet av bilden av sig själva. Man kan rimligen anta att det ligger i Vägverkets intresse att kommunicera den samhällsinformativa och propagandistiska bilden av sig själv. Informationsutvecklingen i samhället de senaste 25 åren ger oss anledning att tro att medvetenheten om informationens möjligheter ökat under perioden. Vägverket har internt genomgått *omorganisationer* initierade av bland annat medieanpassning. Dessa har initierats av samhällsutvecklingen i stort och möjliggjort för Vägverket att lägga en allt större vikt vid extern information.

Arbetshypotes 1: Utvecklingen går mot fler pressmeddelanden. Utvecklingen har gått från långa, teknokratiskt utformade pressmeddelanden. Från att innehålla information om Vägverkets myndighetsutövning i en ur estetiskt perspektiv helt obearbetad form till dess raka motsats. Omorganisationerna har till viss del utgjort förutsättningar för utvecklingen. Fråga 1a) undersöks *beskrivande*: frekvensen ökar över tid. Fråga 1b) undersöks *beskrivande*: pressmeddelandeindex⁹ ökar över tid. Fråga 1c) undersöks *beskrivande*: Vägverkets omorganisationer relateras till utvecklingen.

Fråga 2: *Vilken bild av förvaltningen presenteras?* Massmedia låter publicera artiklar med anknytning till Vägverket, varav vissa är initierade av Vägverket, andra inte. Gemensamt för alla artiklar i undersökningen är att de behandlar kommunikationspolitik. Av dessa har ett antal valts ut för innehållsanalys. Gemensamt för alla artiklar i innehållsanalysen är att ordet Vägverket förekommer minst en gång. Artiklarna visar i olika hög grad en positiv alternativt negativ bild av verket. Samtliga av dessa faktorer analyseras och summeras till ett pressklippindex¹⁰. Liksom förvaltningen har även dagspressen en viss grad, förhållandevis högre, av autonomi. Detta är den uppsökande journalistiken, vilken för undersökningens syften främst utgörs av medias kritik av förvaltningen. De empiriska förhållandena blir dock något mer komplicerade än så, då analyserandet av bilden främst inriktas på utfallet i massmedia.

⁸ ÖS 1990-10-05.

⁹ Indexvärdet är summan av det värde texten får för variablerna sidantal, språk, myndighet och design.

¹⁰ Pressklippindex är summan av värdet på variablerna rubrik, bild, förekomst, författare, längd och uttalanden.

Arbetshypotes 2: Summan för pressklippindex kommer öka med tiden. Vägverkets egna texter antas över lag erhålla ett högre värde (vara mer positivt inställda och innehålla fler hänvisningar till det egna verket) än övriga artiklar. Antalet artiklar kommer öka över tid, både i faktiska tal och i relation till samtliga artiklar. Fråga 2 undersöks *beskrivande*: utveckling över tid.

Fråga 3: *Hur har genomslaget varit?* Vägverket har genom pressmeddelanden försökt att nå ut och dagspressen har publicerat ett visst antal av dessa samt en del andra artiklar med anknytning till Vägverket.

Arbetshypotes 3: Vägverkets utrymme i media kommer öka med tiden. Fråga 3 undersöks *beskrivande*: utveckling över tid.

2 EMPIRISK BAKGRUND

Den svenska byråkratin går tillbaka till Gustav II Adolfs tid, då en effektiv organisation av nationen var en förutsättning för deltagande i trettioåriga kriget.¹¹ Statsförvaltningen har alltid handhaft någon form av informationsförmedling åt sina undersåtar. Under 1700-talet förmedlade man kunskap genom små skrifter, pamfletter och veckokatekeser. Grunden för denna informationsförmedling lades då *Sällskapet för Allmänne Medborgerlige Kunskaper* (instiftat 1794) 1796-98 gav ut vad som senare kallats ”det första genuina svenska folkbildningsförsöket vid sidan av katekesen”.¹² Tryckta publikationer (tidningar) har utkommit regelbundet sedan 1600-talet.¹³ Så sent som i slutet av 1830-talet började man använda tidningar för att föra ut myndigheternas information till folket. Då var maktförhållandena inte lika grumlade som idag. ”Det var maktens ord som klingade” som Kenneth Abrahamsson uttrycker det i *Den frusna samhällsdialogen*.¹⁴

Vägverkets verksamhetsområde har under åren varierat. Under 1940-talet, till exempel, skötte dåvarande *Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* främst brobeståndets förnyelse.¹⁵ Från 1950-talets mitt och två decennier framåt pågick en intensiv vägbyggnadsperiod då man satsade, dels på utbyggnad av stamvägnätet, dels på så kallade förstärkningsarbeten.¹⁶ Verket har under årens lopp haft ansvar för bland annat flygplatserna, järnvägsbyggande, kanaler och hamnar samt körkortsfrågor.¹⁷ Även anslagsfördelningens storlek har varierat kraftigt. I mitten av 1960-talet låg väghållningens andel av statsutgifterna nära tio procent, medan den för 1982 var nere på tre procent.¹⁸

Fram till 1960-talet innebar samhällsinformation främst reklam och marknadsföring. Från statens sida började man uppmärksamma myndigheternas informativa roll under mitten av detta decennium och fokus lades alltmer på det intellektuella arbetet kring hårdvaran. Man började jobba med nya begrepp, såsom informationshantering, kundrelationer och tjänstehantering. Den offentliga tjänsteproduktionen ökade samtidigt mycket kraftig och industrisamhället övergick till vad ekonomerna kallar *TjänsteSverige*. Statsförvaltningen, hävdas det från ekonomernas håll, har idag reducerats till att vara en producent av tjänster och man har en organisation och ett arbetssätt som främst påminner om det privata storföretaget.¹⁹ Man har således blivit just en serviceproducent.

¹¹ Jones, Nicholas (1995) *Soundbites and spindoctors*.

¹² Det som högtidligen omnämns är sällskapets månadsskrift *Läsning för Menige Mann och Särdeles Allmogen*. Källa: Abrahamsson, Kenneth (1983) *Den frusna samhällsdialogen*, 9.

¹³ Hadenius & Weibull (1993) *Massmedier*, 16.

¹⁴ Abrahamsson, Kenneth (1982) 8.

¹⁵ FaluKuriren (FK) 1982-06-17, Hans Kulander, *Vägarna måste få sitt även om kakan är mager*.

¹⁶ FK 1982-06-17.

¹⁷ Vägverket (1991) *Från kungligt ämbetsverk till modern serviceorganisation*, 3.

¹⁸ FK 1982-06-17.

¹⁹ Edvardsson, Bo m fl (1988) *TjänsteSverige*, 8, samt Peterson & Fredén (1990) *Maktens symboler*, 12 f..

Senare hälften av 1960-talet verkar alltså ha utgjort en brytpunkt för den så kallade samhällsinformationen, som upplevde något av en renässans i och med högertrafikomläggningen 1967.²⁰ Samma år initierades en statlig utredning som fick namnet *Vidgad samhällsinformation* och resulterade i SOU 1969:48 där det pläderades för att förvaltningen själv skulle aktivera sig i spridandet av information och kunskap till medborgarna.²¹ Under 1970-talet rekryterade förvaltningen journalister för att genom tillverkning av trycksaker uppfylla det man ålagts — att upplysa medborgarna.

Vid en snabb tillbakablick slås man av hur den under 1800-talet tydligt normativa aspekten nu gått förlorad. Ordet folkbildning var då intimt förknippad med tanken på att ”en god medborgare är en upplyst medborgare”. Bildning och kunskap är inte på samma sätt ett självklart instrument i människans frigörelse idag som det var under upplysningen.²² Detta kan delvis bero på att vi, i jämförelse med medeltidens människor, ackumulerat väldigt mycket av den varan, och att andra värden än kunskap därför under årens lopp har kommit i förgrunden. ”Det är skam, det är fläck på Sveriges banér att medborgarrätt heter pengar” formulerade vid 1800-talets slut Verner von Heidenstam sina demokratiska reformkrav.²³ I dagens välfärdssamhälle är inte pengar i samma utsträckning den kritiska resursen, utan medborgarrätten har alltmer blivit avhängig av kunskapen att tillgodogöra sig information. I dag är inte den ekonomiska fattigdomen den mest odemokratiska — det är den politiska, den som till stor del beror på bristen på relevant samhällsinformation²⁴. Enligt Kenneth Abrahamsson beror den politiska fattigdomen på ”informationssamhällets dolda läroplan” som är upplagd enligt Matteus 13:12 ”ty den som har han skall få, och det i överflöd, men den som inte har, från honom skall tas också det han har”.²⁵ Detta innebär förstås en odemokratisk tillgänglighet i informationsflödet. Demokratifrågor har stötts och blöts i åtskilliga århundraden, egentligen ända sedan Platon och Aristoteles diskussioner om eliten eller allmänheten var bäst skickade att styra. Problematiken är alltså ingalunda ny. Den återuppstår likt en fågel Fenix, om än i ny klädedräkt, med jämna mellanrum. Denna gång i informationsteknologins flotta kostym. Människor med hög utbildning läser i större utsträckning dagstidningar, uppsöker i högre grad myndigheter för att framföra kritik och tar oftare saken i egna händer när någon kugge i samhällets konstruktion går dem emot. Detta vet vi från tidigare forskning.²⁶

²⁰ En händelse som ser ut som en tanke manne, detta att renässansen för ett det ämne jag valt att belysa med hjälp av Vägverket kom i och med ett av Sveriges största och mest kontroversiella trafikpolitiska beslut någonsin - högertrafikomläggningen. Källa: Abrahamsson, Kenneth (1983) 9.

²¹ Abrahamsson, Kenneth (1983) 16.

²² Abrahamsson, Kenneth (1983) 10.

²³ Rydén, Hugo m fl (1987) *Litteraturorientering för gymnasieskolan*, 246.

²⁴ Abrahamsson, Kenneth (1983) 9.

²⁵ Abrahamsson, Kenneth (1993) *Medborgaren i samhällsdialogen*, 22 och Bibeln (1986) Matteus 13:12.

²⁶ För en diskussion kring problemet med resursstarka kontra resurssvaga, se Petersson, Olof, Westholm, Anders & Blomberg, Göran (1989) passim.

En given följdfråga blir — vad göra? Nya krav inom till exempel miljö- och energiområdet kräver ökad kunskap av medborgaren på grund av nya landvinningar inom teknik och forskning. Miljöfrågorna är för övrigt en mycket kunskapsintensiv del av samhällsinformationen.²⁷

Inom ramen för *Maktutredningen* har det gjorts en undersökning, *Maktens symboler*, om hur statliga myndigheters yttre framtoning har ändrats under senare år. Detta ses som ett led i deras önskan att framställa sig själva gentemot andra aktörer såsom allmänheten, medierna och näringslivet. Att en myndighet frångår emblem som identifierar den med staten och skaffar sig en egen logotyp är, enligt utredningen, en trend som inleddes för drygt 20 år sen. Man ser symbolbytet som ett uttryck för skiftet från ”myndighetskultur” till ”servicekultur” och studien fokuserar övergången mellan dessa två problemområden. Civilminister Bo Holmbergs ansträngningar för att minska byråkratin och öka serviceförmågan präglade omsvängningen under 80-talet.²⁸ Dynamiken inom den offentliga sektorn å ena sidan innebär att man lånar idéer och arbetsmetoder från det privata näringslivet och utvecklingen inom opinionsbildningen medför å andra sidan ökande konkurrens om uppmärksamheten. Samtidigt blir den yttre bilden, framtoningen i medierna, allt viktigare.²⁹ Symboler blir allt viktigare som instrument för styrning av organisationer, och är därför redan legio inom managementområdet. Symbolen till höger

är en del av Vägverkets *corporate advertising* sedan 1983.³⁰ Valet av nya symboler för



myndigheterna motiveras på olika sätt, bland annat hänvisas just till myndighetens nya serviceroll, man vill öka kännedomen om och igenkännandet av myndigheten bland allmänheten.³¹ Det gäller att marknadsföra sig och *effektivisera informationsflödet*. Olika målgrupper pekas ut, som till exempel kunderna, allmänheten, massmedia och politiska uppdragsgivare (som i mitt fall kan utgöras av överordnat departement). I konkurrensen med andra myndigheter gäller det att kunna skapa en gemensam identitet åt personalen samt underlätta rekryteringen. Som några exempel kan nämnas att många myndigheter i dag har informations- eller pressekreterare, personaltidningar och egna neonskyltar. Man slår i undersökningen fast att marknadsföring och mediastrategi numer etablerat sig i svensk offentlig förvaltning.³² Hur tar sig då detta uttryck? Eller med andra ord — i vad mån försöker myndigheterna prägla bilden av sig själva i media? Med detta som utgångspunkt

²⁷ Abrahamsson, Kenneth (1993) 31.

²⁸ Abrahamsson, Kenneth (1993) 42.

²⁹ Peterson & Fredén (1990) 6.

³⁰ Corporate advertising (CA) är ett annat namn för företagsreklam, eller profilering genom symboler. Källa: Peterson & Fredén (1990) 11 ff.

³¹ Författarna reserverar sig för huruvida de angivna motiveringarna kan ses som realistiska eller ej. Detta faller dock utanför deras undersökningsram varför de utbredda föreställningarna lyfts fram som ett viktigt faktum i sig. Källa: Peterson & Fredén (1990) 12.

³² Peterson & Fredén (1990) 11 ff.

ville jag ha en variabel för att bestämma utvecklingen inom detta område, en layout-dimension. Därför är pressmeddelandenas design en egen undersökningsvariabel.

Samhällsinformation idag är ett stort begrepp. Den del av begreppet som denna uppsats koncentrerar sig på är den så kallade *särskilda samhällsinformationen*. Detta definieras som den skyldighet en förvaltningsmyndighet ålagts att fortlöpande *upplysa den enskilde medborgaren om dennes rättigheter och skyldigheter*.³³ I detta begrepp innefattas alltså de för medborgarskapet informativa pressmeddelanden en myndighet låter publicera med anledning av exempelvis lagändringar inom dess verksamhetsområde eller interna ändringar av administrativ eller praktisk karaktär och dylikt (motsvarande min variabel "myndighet" i innehållsanalysen av pressmeddelandena).

Vägverket ska med trafiken i centrum och genom ett affärsmässigt agerande i en sammanhållen koncern, utveckla och förvalta vägtrafiksystemet för att på bästa sätt bidra till en positiv samhällsutveckling.

Dessa rader inleder Vägverkets årsredovisning för åren 1992 och 1993.³⁴ Vägverket är idag ett stort statligt verk, som tillhör Kommunikationsdepartementet. Huvudkontoret sysselsätter cirka 700 personer, och man ägnar sig delvis åt verksamhet i bolagsform. Utvecklingen från 1940-talets broförvaltning till dagens serviceproducent har för Vägverkets del gått över ett antal för undersökningen betydelsefulla förändringar, både internt och när det gäller externa förutsättningar för verksamheten. Förutom den klassiska myndighetsutövningen, såsom trafikregistret, förar- och fordonskontroll och körkortsutbildning, ägnar man sig även åt så kallade sektorsuppgifter, statlig väghållning, produktion av vägar, broar med mera och internationellt samarbete i flertalet kommunikationsanknutna frågor.

³³ Abrahamsson, Kenneth (1993) 8.

³⁴ Vägverket (1993) *Vägverket Årsredovisning 1992*, insida pärm.

3 METOD

*Content analysis is a research technique for the objective, systematic and quantitative description of the manifest content of communication.*³⁵

Jag har valt att innehållsanalysera mitt källmaterial. Vid valet av innehållsanalys som forskningsmetod bör man beakta vissa distinktioner inom området. Aktuellt för denna undersökning är valet mellan *latent* och *manifest* analys. Latent är, kortfattat, den analys som tar hänsyn till dolda budskap (typ intentioner) medan den manifesta koncentrerar sig på det som explicit uttrycks i texten. Den senare kommer tillämpas här. Man bör också skilja mellan *kvantitativ* och *kvalitativ* innehållsanalys. O R Holstis definition går ut på att innehållsanalys är en teknik för att dra slutsatser genom ett objektivt och systematiskt identifierande av specificerade karakteristika i ett meddelande.³⁶ Genom att på förhand specificera och kategorisera (kvantitativ metod) erhåller man i ett tämligen okänsligare instrument än vid en mer öppen och förutsättningslös analysmetod (kvalitativ metod). Utrymmet för tolkning av avvikelser, som kanske kan leda till ökad förståelse, har beskurits. Vinsten blir instrumentets objektivitet och en högre grad av intersubjektivitet. Man kan konstatera att de flesta innehållsanalyser som utförs, enligt det naturvetenskapliga idealet, är kvantitativa enligt ovan.³⁷ Så även denna, där två separata kodscheman kommer användas (se Figur 3:1 respektive Figur 3:2). Jag kommer analysera pressmeddelanden och artiklar kvantitativt utifrån dessa scheman.

Vid innehållsanalys talar man ofta om meddelandets kontext, det vill säga de omständigheter under vilka meddelandet tillkommit. Man bör skilja meddelandet från det latent innehåll, dels från bakomliggande intentioner, dels från de effekter meddelandet ger upphov till hos målgruppen. En vanlig utgångspunkt är att budskapets text och form speglar sändarens intentioner, attityder med mera. Denna process (att skilja ett budskap från den bakomliggande intentionen) är dock behäftad med problem. För det första är det problematiskt att med trovärdighet rekapitulera en individs eller institutions sanna intention bakom ett agerande. För det andra kan man aldrig dra säkra kausalsamband mellan meddelandet och uppkomna effekter på grund av den eventuella förekomsten av såväl bakom-, som mellanliggande variabler samt skenbara samband. Man kan, enligt resultat från tidigare forskning, endast uttala oss om tänkbara eller sannolika effekter och samband.³⁸ I textanalys tenderar dock indelningen i sändare och mottagare vara såväl elementär som oundviklig. Meningen med en text är inte något ”som uppträder i ett vakuum, spontant och av sig självt, utan

³⁵ Berelson, Bernard (1952) *Content analysis in communication research*, 18.

³⁶ Hedman, Lowe (1981) *Utveckling av innehållsanalytisk metod*, 8.

³⁷ Hedman, Lowe (1981) 152.

³⁸ Hedman, Lowe (1981) 11.

[det] innebär att se saker och ting utifrån vissa utgångspunkter, att se dem i ett sammanhang”.³⁹ Enligt den norske forskaren Olav Vaagland är det dessutom fullt möjligt att ta hänsyn till dessa sammanhang och händelseförlopp i kodningen av data.⁴⁰ Syftet med denna uppsats ligger dock inte på ett intentionalt plan. Jag förutsätter att Vägverket med sina pressmeddelanden syftar till en publicering i pressen. Med detta som utgångspunkt bleknar lockelsen i en sändar-mottagarundersökning. Inte heller effekterna av pressmeddelandets publicering (eller uteblivna dito) fyller här någon intressant forskningsuppgift, varför jag i det fortsatta arbetet inte kommer att använda mig av sändar-mottagarmodellen. Vägverksledningens övriga intentioner bakom släppandet av ett pressmeddelande ligger alltså utanför undersökningens ram, liksom de enskilda tidningarnas *motivering* till publicerandet av vissa artiklar i vissa versioner. De förklaringsvariabler jag hoppas kunna knyta till utvecklingen är av mer strukturell karaktär än så. Jag ska med hjälp av intervjuer och källstudier undersöka hur Vägverkets förändringar kan relateras till utvecklingen av bilden av förvaltningen.

3.1 MATERIALINSAMLING

Mitt material har jag hämtat i Vägverkets arkiv på huvudkontoret i Borlänge, samt från Pressarkivet. Pressmeddelandena från och med 1973 och framåt fanns samlade i pärmar på Vägverkets eget arkiv. Detta kompletterades med en ostrukturerad intervju med strategiskt urval (informationschef Per Ölund och presschef Gunilla Lundberg) genomförd 1996-12-06 på Vägverket i Borlänge.⁴¹ Jag har också studerat Vägverkets verksamhetsberättelser för undersökningsåren. De två sistnämnda källorna har jag använt för information om verkets organisationsförändringar, både beträffande genomförande och bakomliggande motiv.

Att undersöka artiklar ur dagstidningar innebär inga större problem med tillgängligheten. Ett liknande förfarande för insamling av material ur exempelvis Dagens Ekos eller Rapports arkiv blir genast avsevärt mer problematiskt. Pressartiklarna fanns under huvudrubriken *kommunikationsväsende* på Pressarkivet. De artiklar jag har analyserat fanns för perioden 1973-1988 samlade under tre underrubriker: *vägväsen*, *väg- och trafiklagstiftning* samt *övrigt och allmänt*. 1988 omorganiserade Pressarkivet sitt system och ovan nämnda underkategorier samlades med kategorin *bil- och busstrafik* under huvudrubriken *trafikpolitik*. För pressartiklarna från åren 1990 och 1994 har jag därför sorterat ut artiklarna om bil- och busstrafik innan resterande del analyserats. Detta för att uppnå så hög jämförbarhet mellan åren som möjligt. Pressarkivets material får belysa den bild massmedia lämnar av verket. Här handlar det ju inte så mycket om Vägverkets egna försök att nå ut och deras genomslag, utan snarare hur verkets olika utspel kommenteras av övriga samhällsaktörer,

³⁹ Hedman, Lowe (1981) 153.

⁴⁰ Hedman, Lowe (1981) 10.

⁴¹ För förteckning över frågorna, se 7 Appendix.

såsom som journalister, kommunikationsministrar, vägföreningen, chefredaktörer och så vidare. I innehållsanalysen av pressarkivets material ingår ett drygt trettio-tal dagstidningar från pressarkivet (se 7 Appendix). Ett problem med pressarkivets material var att endast ledare och debattartiklar presenteras där. Jag ville kringgå denna begränsning av underlaget och undersökte hela dagstidningar på Carolinas mikrofiche-avdelning. Jag valde att enbart koncentrera mig på rikstäckande media för denna undersökningsdel. För Vägverkets del är jag bara intresserad av det centrala huvudkontorets göromål (för motivering, se vidare under 3.2 Avgränsningar). Jag var tvungen att avgränsa undersökningen så att den regionala/lokala pressmeddelandeverksamheten uteslöts. Därav följer att även den lokala pressen kan exkluderas. Jag bestämde antalet tidningar till två (Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet). Publicerat material är ofta små notiser/kungörelser, som är svåra att hitta vilket gör att denna del av materialinsamlandet kan kännas vanskelig. Vidare svarade texterna under rubriken notiser/kungörelser inte mot de pressmeddelanden jag fann, utan berörde i förekommande fall främst det lokala vägkontorets utförsäljning av en åldrad maskin- och fordonspark. En rimlig avgränsning blev att undersöka två rikstäckande dagstidningar under två dagar i samband med pressmeddelandets datum. Detta innebär att ett pressmeddelande som är daterat "Får publiceras tidigast 10 oktober kl 09.00" kontrolleras i SvD och DN för den 10 och 11 oktober.

3.2 AVGRÄNSNINGAR

För att fullständigt kunna besvara frågan om vilken bild av förvaltningen som presenteras krävs en relativt stor undersökning. Jag har valt att avgränsa mitt arbete så det enbart omfattar *ett* statligt verk: Vägverket. Jag har av olika orsaker gjort just detta val. Dels är Vägverket en stor myndighet räknat i avnämare, det vill säga antalet medborgare som berörs av deras verksamhet. Man kan beröras i egenskap av bilist, bosatt där en ny vägsträckning planeras dras, innerstadscyklister, miljövän, kommersiellt intresserad av tågindustrin och så vidare. Det är en i denna bemärkelse demokratiskt representativ förvaltning. Vidare anser jag att Vägverket, som sorterar under kommunikationsdepartementet, är ett lämpligt val i en uppsats som behandlar just kommunikationsfrågor.

Man skulle kunna göra denna undersökning med många upplägg. Allt låter sig inte göras inom den tilldelade ramen varför jag tvingas avgränsa mig. Man skulle kunna tänka sig att ha undersökt stora trafikpolitiska beslut, statsverkspropositioner, infrastrukturpropositioner, och deras anknytning till hur bilden av Vägverket framställts. Jag har valt att inte lägga upp arbetet så. Det jag finner intressant är istället hur en stor förvaltningsmyndighet försökt nå ut till, och mottagits av, pressen. Uppsatsens fokus ligger därför på de två aktörerna Vägverket och massmedia. Det fanns inte möjlighet att inom ramen för denna uppsats även undersöka en tredje aktörs (regeringen) agerande.

Undersökningen avgränsas i tid till perioden 1973-1994. Jag anser att lite drygt tjugo år kan vara en rimlig ambition för en studie på denna nivå. Dels är det en tillräckligt lång period för att man ska kunna finna och studera utvecklingstendenser, dels finns det på Vägverkets arkiv pressmeddelanden samlade från just 1973 och framåt. Den typ av samhällsorienterande kommunikation undersökningen behandlar är en förhållandevis ny företeelse. Synen på information som strategisk resurs och maktmedel är inte mer än ett drygt kvartssekel gammal. Vid decennieskiftet 60-70-tal uppmärksammades vad som kom att benämnas samhällsinformation, och både praktiserandet inom förvaltningen och forskning på området tog fart. Därför verkade år 1973 vara en lämplig startpunkt. Det sista hela året som finns arkiverat var 1995. Jag valde dock att avsluta min undersökning året innan. För att fördela undersökningsåren så jämnt som möjligt valdes 1994⁴². Med denna avgränsning omfattar undersökningen även fusionen mellan Vägverket och Trafiksäkerhetsverket som ägde rum första januari 1993.

Mitt urval av de sex undersökningsåren för innehållsanalyserna baseras på en ambition att sprida mina stickprov någorlunda jämt över undersökningsperioden. De fördelar sig väl i förhållande till verkets interna omorganisationer. Intervallen blir inte helt fasta och jämförbara eftersom undersökningens 22 år inte är jämt delbart med sex. Intervallet mellan år ett och två är därför fem år. Jag anser inte att denna asymmetri kommer inverka menligt på mina resultat. De utvalda åren fördelar sig enligt följande:

- 1973** Under senare delen av 1960-talet har vi hunnit lägga om från vänster- till högertrafik (1967). Under 1970-talet har Statens Vägverk genomgått en omorganisering som bland annat innebar namnändring från Väg- och vattenbyggnadsverket till Statens Vägverk.⁴³
- 1978** Trafiksäkerhetsverket bildas, bland annat på grund av att det opinionsbildande trafiksäkerhetsarbetet i och med högertrafikomläggningen gav berörda myndigheter insikt om makten över tankens potential som en strategi.⁴⁴ Den statliga och kommunala informationsverksamheten har ökat avsevärt och medborgaren blev Du med myndigheterna under 1970-talet.⁴⁵ Från och med 1978 utvidgas tryckfrihetsförordningen till att omfatta skrifter som mångfaldigas på annat sätt än via tryck.⁴⁶ I november utförde Statens Vägverk undersökningar om attityder inför förflyttningen till Borlänge.⁴⁷

⁴² Jag undersöker således vart fjärde år, förutom mellan 1973 och 1978, där intervallet blir fem år.

⁴³ Bra Böckers Lexikon (1990) 25:79.

⁴⁴ Bra Böckers Lexikon (1990) 23:193 samt Ölund, Per, personlig intervju 1996-12-06.

⁴⁵ Abrahamsson, Kenneth (1993) 124 f.

⁴⁶ Som exempel kan nämnas vad som, då det begav sig, kallades videogram. Källa: Hadenius & Weibull (1993) 22.

⁴⁷ Statens Vägverk, *Enkätundersökning inför omlokaliseringen av Vägverkets centralförvaltning till Borlänge 1979 och 1980*, 1978-02-13.

- 1982** Man har tagit ny sats inom samhällsinformationen i och med att man detta år tillsatte en särskild samordningsdelegation. Socialdemokraterna återfick makten och man insåg att monopolställningen och skattefinansieringen inom statsförvaltningen kanske måste bytas ut.⁴⁸ Flertalet partier antog mediepolitiska program under 1980-talet. 1983 bytte Statens Vägverk namn till Vägverket.⁴⁹
- 1986** Det teknologiska möjliggörandet av informationsspridning har nått långt och näringslivsbilden av myndigheten som konkurrerande serviceproducent började växa fram. Från och med januari gäller en ny organisation för Vägverket.
- 1990** 1988 års budgetproposition har gjort markeringar för samhällsinformationens framtida roll och organisering.⁵⁰ Under den här tiden kom också det ”första embryot till nån form av informationsavdelning” på Vägverket.⁵¹ Under hösten 1989 förlades huvudkontoret från Stockholm till Borlänge.
- 1994** I januari 1992 har Vägverket omorganiserats ytterligare.⁵² I samma veva poängterade Konstitutionsutskottet vikten av samordning.⁵³ Helt i linje med detta sammanfördes Trafiksäkerhetsverkets och Vägverkets uppgifter under samma tak genom en fusion den 1 januari 1993.⁵⁴ Detta kan ses som ett led i den svenska utvecklingen som innebär att det ofta är mer än en myndighet inblandad i handläggning av ärenden. Förvaltningen har blivit mer av ett ”nätverk av multiorganisationer”.⁵⁵

För varje år undersöks hur många pressmeddelanden som gått ut från Vägverket. Här bör ett förtydligande göras. Under 1990-talet genomgår Vägverket en organisationsförändring och vägförvaltningarna byts ut mot sju vägverksregioner och fem produktionsområden.⁵⁶ I Vägverkets bibliotek finns från och med 1994 samtliga regioner⁵⁷ representerade med egna utskick bland pressmeddelandena. Dessa har ignorerats eftersom de regionala enheterna — tidigare kallade vägförvaltningar — under hela perioden i större eller mindre utsträckning har skickat ut egna pressmeddelanden till lokalpress och dylikt, delvis utan huvudkontorets vetskap därom. Dels har man under större delen av perioden (70- och 80-talet) inte haft några informatörer på vägförvaltningarna, enligt huvudkontorets nuvarande pressekreterare Tomas Andersson. Detta gör att utskicken skett utan

⁴⁸ Möller, Tommy (1996) 218 och 231.

⁴⁹ Bra Böckers Lexikon (1990) 25:79.

⁵⁰ Abrahamsson, Kenneth (1993) 135.

⁵¹ Ölund, Per 1996-12-06.

⁵² Vägverket (1993) insida pärm.

⁵³ Abrahamsson, Kenneth (1993) 127.

⁵⁴ Vägverket (1994) *Vägverket Årsredovisning* 1993, I:4.

⁵⁵ Abrahamsson, Kenneth (1993) 135.

⁵⁶ Vägverket (1995) *Vägverket Årsredovisning* 1994, insida pärm.

struktur och med största sannolikhet inte konsekvent sparats åt eftervärlden. Den ”lokala bilden” av Vägverket kommer därför hamna utanför denna undersökning. För konsekvensens skull även för år 1994, då det enligt Tomas är troligt att det ”halkat ut nånting annat någon annanstans” som inte kan återfinnas i Borlänge. Det enda man kan garantera därifrån är den egna produktionen.⁵⁸

3.3 KODNING

FREKVENNS

Under undersökningsperioden 1973-1994 har, i ökad utsträckning, krav ställts på inkommet material för publicering i media. Detta är massmedias maktfaktor nummer ett, den så kallade gate-keepingfunktionen i full aktion.⁵⁹ För att undersöka om Vägverket anpassat sina pressmeddelanden till denna utveckling, med avseende på sådana egenskaper som meddelandets längd, innehållets karaktär, språkets karaktär och meddelandets utformning krävs en analysapparat som tar hänsyn till detta. Jag har därför valt sidantal, språk, myndighetskaraktär och design som mina fyra beroendevariabler.

INNEHÅLL

För att kunna jämföra resultaten från de olika åren i innehållsanalysen har jag skapat ett pressmeddelandeindex, där variablerna från mina analyscheman summeras. Detta är antagligen inte det ultimata förfaringssättet utifrån ett kritiskt rationalistiskt perspektiv, eftersom operationaliseringen på detta sätt medför en lägre validitet. I avvägningen generaliserbarhet — validitet drog det sistnämnda det kortaste strået. Detta därför att jag med deskriptiv (vilket vanligtvis också innebär materialackumulerande) metod undersöker en dryg 20-årsperiod. Materialets storlek medgav inte djupstudier, utan en kodning av verklighetens skiftande dimensioner i få utvalda fack innebar att produkten måste bli en ofullständig bild. Detta är dock inte på långa vägar unikt för denna undersökning.

Jag har bestämt mig för att vissa egenskaper troligen har förändrats över tid när det gäller pressmeddelandena. För att kunna uppskatta förändringen har jag låtit dessa fyra egenskaper variera mellan värdena 0, 1 och 2. Detta ger att index för en text kan variera mellan 0 och 8 (maxvärde 2 x 4 variabler = 8). Man skulle ha kunnat tänka sig en mer traditionell innehållsanalys av pressmeddelandena, men undersökningen syftar till att analysera utvecklingen med avseende på

⁵⁷ De nya regionerna är: Syd, Sydöst, Stockholm, Mälardalen, Mitt Väst och Norr.

⁵⁸ Anderson, Thomas telefonintervju 1996-11-27.

⁵⁹ Petersson, Olof & Carlberg Ingrid (1990) 176 ff.

vilken bild man på Vägverket velat lämna av sitt verk. Jag tycker att mina fyra variabler fångar in detta på ett tillfredsställande sätt.

Tio pressmeddelanden har slumpats fram för vart och ett av de sex undersökningsåren (totalt 60 stycken). Varje pressmeddelande har sedan analyserats enligt schemat nedan, det vill säga tilldelats ett värde för var och en av variablerna (se Figur 3:1).

Sidantal

Variabeln sidantal var den mest oproblematiska vid tolkningen. Det längsta pressmeddelandet hade åtta sidor, medan talet nio är jämt delbart med tre. En naturlig indelning blev att texter med sju till nio sidor kodades som 0, fyra till sex sidor som 1 och en till tre sidor som 2. Kodningen blev

	0	1	2
Sidantal	Långt 7-9 sidor	Mitt emellan 4-6 sidor	Kort 1-3 sidor
Språk	Fackterminologiskt Mer än 50 % av meningarna innehåller facktermer m anknytning till myndighetsområdena nedan	Blandat Mindre än 50 %	Enkelt Avsaknad av myndighetsjargongen och facktermerna
Myndighet	Myndighetsutövning Organisationsförändringar, anslagsframställan, fastställandet av fördelnings- eller byggplan, äskanden lagändringar, verksamhetsberättelser, bolagsstämma, uppgifter och varning för trafikomläggningar, tjällossning och reducerad framkomlighet	Övrig verksamhet Generaldirektörens tal vid väginvingningar	Profilering Generaldirektörens uttalanden, intervjuer, kampanjer, opinionsundersökningar, utgivning av egna trycksaker, inbjudan till presskonferens
Design	Obearbetad Sammanhängande textmassa, utan stycken, rubrik och dylikt på vanligt papper	Delvis bearbetad Vissa, men inte alla av kriterierna för värde 2	Bearbetad Rubrik, ingress, logotyp, kortfattad text med styckeindelning

Figur 3:1 Analysschema för innehållsanalys av pressmeddelanden

omvänd mot sidantalet, eftersom jag antar att utvecklingen för Vägverkets pressmeddelanden gått från fler till färre sidor för att de lättare ska få med sina pressmeddelanden i den allt hårdare konkurrensen om medias utrymme. Ett mer ”utvecklat” pressmeddelande borde betinga ett ”högre” kodningsvärde.

Språk

Att avgöra hur texten skulle klassificeras för språkvariabeln var inte alltid självklart. Jag gjorde den avgränsningen att texter där mer än hälften av meningarna innehöll minst ett uttryck med klar anknytning till den praktiska vägarbetsdelen av Vägverkets verksamhetsområde fick 0, där färre än hälften, men dock några meningar innehöll fackterminologi fick 1. Texter som helt saknade denna terminologi fick 2. Med fackterminologi menas att texten innehöll vägtekniska formuleringar som beskrev den produktions- och underhållsinriktade delen av myndighetsutövningen.

Myndighet

På variabeln myndighet erhöles värdet 0 för en text som enbart redogjorde för en förändring av något inom verkets organisation eller myndighetsutövning. Som exempel kan nämnas en förändring av det maximalt tillåtna boggi-trycket för lastbilar, nya regler för taxikörkort och dylikt. Som 1 kodades blandade texter, vilket skulle det visa sig, endast blev texter där generaldirektören hållit tal vid invigningen av en ny vägdragning. Jag anser att öppnandet av en ny väg måste klassificeras som myndighetsutövning inom det praktiska vägarbetsområdet. Att påkalla uppmärksamhet genom att låta generaldirektören i sitt tal knyta an till Vägverkets egna satsningsområden såväl som problemen med de snålt tilltagna anslagen eller framhålla vägbyggandets förtjänster som beredskapsarbete under lågkonjunktur måste dock räknas som en form av profilering. Texterna skulle alltså kodas som delvis 0 och delvis 2. Det lämpligaste blev att koda dem mittemellan, som 1. Värde 2 fick de texter som tydligt uttryckte en profileringshandling. Till exempel där generaldirektören höll tal på olika seminarier, konferenser eller dylikt. De pressmeddelanden som berättar om verksamheter inom Vägverket, ej ålagda dem genom statligt mandat hamnade här.

Design

De tidiga texterna saknar såväl Vägverkets logotyp som någon form av underlättande åtgärd för läsaren. De är ofta utformade som långa myndighetsdokument och språket är myndigt teknokratiskt. Min teori är att man på Vägverkets informationsavdelning under årens lopp uppvärderar även betydelsen av utformningen av ett pressmeddelande för dess genomslagskraft. Jag kodar sammanhängande textmassor (där mening följer på mening utan några som helst lättnader för läsaren) som 0, medan vad som näst intill synes vara en färdig artikel ges 2. Med "färdig artikel" menas att texten har både rubrik och ingress, samt är indelad i små stycken, i vissa fall även med utvalda ord (såsom generaldirektörens namn) i fetstil. Vidare är de som kodats som 2 tryckta på ett papper med speciell utformning, med Vägverkets egen logotyp och ordet pressmeddelande förtryckt. Som 1 kodades de pressmeddelanden vars text var bearbetad på något/några, men inte alla de sätt som i kategori 2.

BILDEN I MASSMEDIA

Materialet från Pressarkivet kodas enligt Figur 3:2. Fyra av variablerna (rubrik, bild, författare och uttalande) dikotomiserades och tilläts variera i lägena 0 och 1, medan den femte variabeln (frekvenskvot) erhöles genom att det antal gånger hänvisning till Vägverket (h) förekom i texten dividerades med textens längd räknat i antalet rader (l_R). Denna kvot multiplicerades med 100 för att den med två gällande siffror ska hamna inom området över 0,0 som övriga variabler. Med andra ord uttrycks förändringar i den okorrigerade kvoten endast i hundra- eller tusendelar, vilka inte ger någon märkbar effekt på summan i pressklippindex där övriga värden förändras med heltal i varje steg.

Utifrån syftet — att beskriva bilden av förvaltningen som den publicerats — finner jag denna operationalisering tillräcklig. I pressklippindex analyseras variablerna utifrån frågorna: är det i huvudsak en positiv alternativt neutral/negativ bild som publiceras, är författaren knuten till Vägverket eller ej, hur mycket förekommer Vägverket i förhållande till textens längd, citerar man eller hänvisar i övrigt till uttalande/skriftligt material från Vägverket.

Hänvisningar till Vägverket (h)	:	antal gånger
Textens längd (l_R)	:	antal rader
Frekvenskvot	:	$\frac{h}{l_R} \times 100$

	0	1
Vägverket omnämns i rubriken	: Nej	Ja
Textens bild av Vägverket	: Negativ/neutral	Uttalat positiv
Författare	: Övrig	Vägverket
Referens till Vägverkets rapport, uttalanden el dyl	: Nej	Ja

Figur 3:2 Analysschema för innehållsanalys av pressartiklar.

Rubrik

Jag har försökt skapa en analysapparat som fångar in utvecklingen ur många aspekter. Det är min övertygelse att man för att beskriva utvecklingen måste ge en mångsidig bild av hur Vägverket behandlas i tidningsartiklarna. Därför har jag valt fem beroendevariabler i innehållsanalysen. En tidningsartikels rubrik fångar folks blickar, därför anser jag det vara värdefullt om Vägverket omnämns i rubriken. De artiklar där ordet Vägverket uttryckligen finns med i rubriken eller själva rubriken är ett uttalande av någon anställd (eller, vilket är vanligare, generaldirektören) har kodats som 1. Övriga som 0.

Bilden av Vägverket

För att skapa en dikotomi tilläts variabeln bilden av Vägverket variera mellan negativ/neutral och uttalat positiv. Detta innebär att klart negativa och neutrala artiklar ges värdet 0, medan artiklar där Vägverket på något vis uttryckligen beröms eller omnämns i positiva ordalag ges värdet 1. Jag har valt att koda neutrala artiklar som negativa och inte som positiva, eftersom det intressanta är hur stor del av artiklarna som är positiva. Därför är det viktigt att just denna kategorin inte innehåller annat än bara positiva artiklar.

Författare

Om artikeln är en inlägga från generaldirektören eller (i förekommande fall någon anställd) är det ett genomslag för Vägverkets bild av sig själva och kodas därför som 1. Artiklar skrivna av journalister, chefredaktörer, riksdagsmän och så vidare kodas som 0.

Referens till Vägverket

Om det i texten refereras till något uttalande av någon anställd, till exempel med orden "...säger Vägverkets generaldirektör..." eller till någon av deras dokument, som till exempel "...i Vägverkets anslagsframställan för 1980 läser vi att..." har den kodats som 1. Saknas tydliga referenser blir det 0. Den här distinktionen har gjorts därför att det är en aspekt av Vägverkets bild av sig själva att deras uttalanden eller tryckta material har använts som underlag för en tidningsartikel. Det är helt enkelt en form av genomslag.

GENOMSLAG

Antalet pressmeddelanden motsvarar Vägverkets försök att nå ut i massmedia. Det antal pressartiklar som publicerats inom sju dagar efter det datum pressmeddelandet släppts räknas in i kategorin genomslag. I genomslagsfaktorn inkluderas också det lilla material som mikrofichestudien på Carolina gav (10 artiklar).

Reliabilitetsproblematiken är ett kritiskt nålsöga för resultatens vetenskapliga värde i analysen av genomslag. Det kan beskrivas som ett olyckligt tillkortakommande att pressarkivet främst arkiverar ledare och debattartiklar. Många av Vägverkets pressmeddelanden hamnar utanför dessa båda kategorier. Det blir alltså ett stort mörkertal i genomslagsfaktorn. För att kompensera detta valde jag att undersöka 240 tidningar i sin helhet⁶⁰. Detta skulle ge siffror för generalisering till hela perioden.

⁶⁰ 240 dagstidningar fås enligt följande beräkning: (2 DN x 10 pressmeddelanden x 6 år) + (2 SvD x 10 pressmeddelanden x 6 år) = 240 dagstidningar.

Det skulle vara ett mått på hur genomslaget faktiskt har sett ut. Utfallet blev dock inte riktigt vad jag hade hoppats på (se vidare under 4 Analys).

3.4 KOMPLETTERANDE INTERVJUER

Genom ett strategiskt urval beslutade jag att intervjua Vägverkets presschef och informationschef. Jag undersökte hur Vägverkets pressavdelning (ansvarig, under generaldirektören, för pressmeddelandenas tillkomst och utskick) har styrts under åren 1973-1994. Därav mitt urval av intervjuerpersoner.

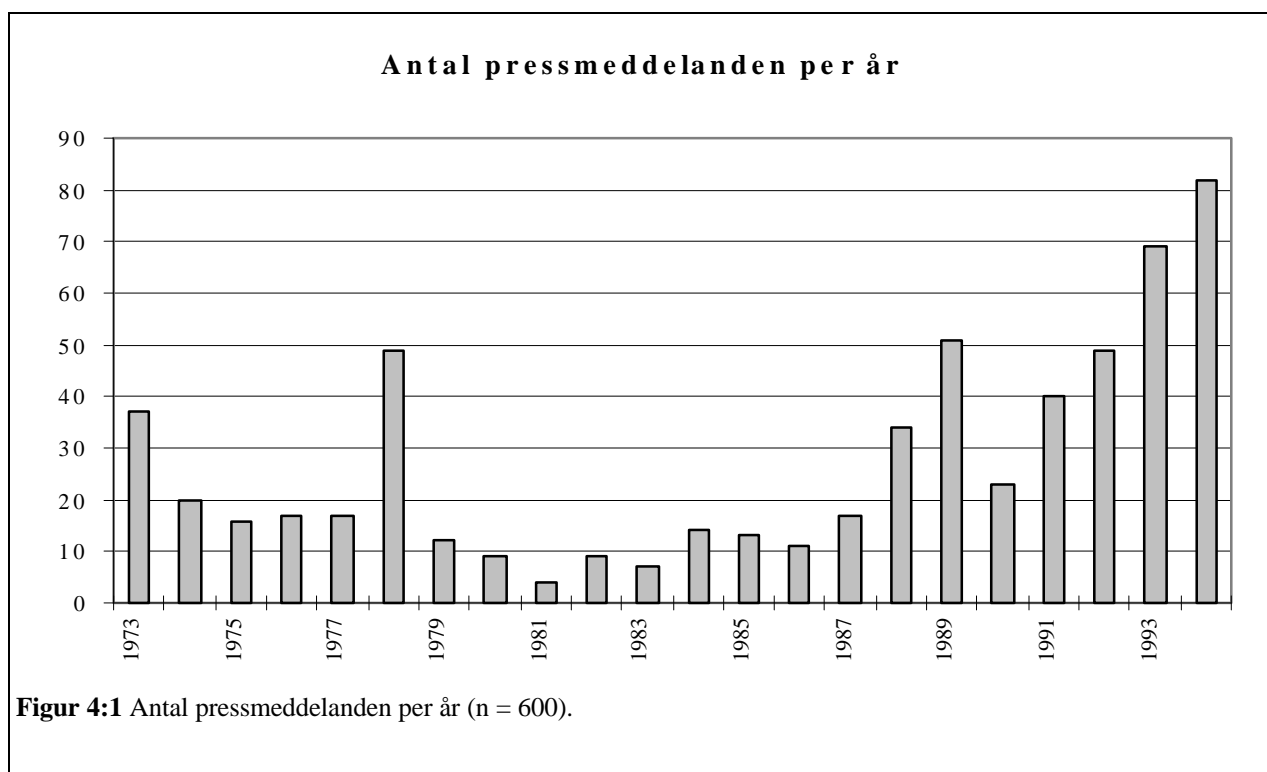
Frågorna, formulerade utifrån uppsatsen syfte, sammanställdes i ett ostrukturerat frågeformulär (se 7 Appendix). Intervjuobjekten fick inte tillgång till frågorna förrän jag ställde dem under intervjun. Svaren nedtecknades genom bandupptagning som sedan ordagrant renskrevs för att underlätta citering.

4 ANALYS

Nedan sammanställs resultaten från de olika analyserna. Resultaten ställs mot de inledande antagandena och orsaksvariabler, vilka därvid kommer bekräftas alternativt falsifieras. I texten kombineras analysresultaten med tolkning av dessa varvid slutsatserna presenteras löpande i texten. En kortare sammanfattning av undersökningens viktigaste resultat avslutar sedan uppsatsen.

4.1 PRESSMEDDELANDENAS FREKVENNS

Antalet pressmeddelanden ($n = 600$) har varierat så kraftigt som mellan 4 (1981) och 82 (1994). I genomsnitt har Vägverket producerat 27,3 pressmeddelanden per år. Jag antog att utvecklingen skulle gå från nedre vänstra till övre högra hörnet i diagrammet i Figur 4:1. En viss sådan tendens finns i och med den generella tendensen till högre värden till höger om mitten än till vänster. Detta tyder på en ökad verksamhet rent kvantitativt för de senare undersökningsåren. Delar man undersökningsperioden mitt itu (med lika många pressmeddelanden på båda sidor) hamnar man i början av 1989, medan halva undersökningsperioden i år räknat infaller vid årsskiftet 1983/84. Från och med mitten av 1980-talet stämmer min hypotes, antalet ökar ju närmare nuet vi kommer. Vad



som syns i undersökningen är alltså inte den faktiska verksamheten i frekvens av pressmeddelanden räknat, utan den centralt registrerade/arkiverade andelen. För resonemang kring denna avgränsning, se kapitel 3.2 Avgränsningar.

För 1970-talet är utvecklingen den motsatta. Om man bortser från år 1978 och 1990 följer utvecklingen snarare en u-formad kurva, dock med en viss övervikt åt senare år. Som nämnts tidigare var profilering och informationsanvändning inte så vanligt förekommande bland myndigheter under början av undersökningsperioden, utan intresset vaknade under slutet av 1980-talet. 1978 införs tjänsten som pressekreterare på Vägverket och år 1983 får denne sällskap på sin post, när ett helt pressekretariat inrättas.⁶¹ Därför är det inte så underligt att värdena generellt är låga fram till dess. Det fanns ingen som på heltid var tilldelad kontroll över verksamheten. Informationsavdelningen satt och väntade på en förfrågan. Handläggare, experter och människor på Vägverket som ville ha ut ett specifikt budskap (till exempel om reflexer på dragkärror eller ett nytt axeltryck för lastbilar) kom ner till informationsavdelningen och bad om en broschyr eller så gjorde man broschyren själv hemma på kammaren.⁶²

Idag är informationsavdelningen direkt underställd generaldirektören, så det som kommer ut från Vägverket är dennes ord. Idag trycks inte broschyrer om axeltryck på avrop från en handläggare, utan ledningen står, åtminstone formellt, bakom uttalanden och ett helhetsgrepp tas på den information som lämnar Vägverket. Nu meddelas inte bara det nya axeltrycket, utan Vägverket marknadsför sig i en konkurrenssituation varje gång. Det som förs ut idag är ett kombinerat reklambudskap, säger man på Vägverket. Gemensamt för många myndigheter är att man anser en förändring ligga i tiden, ”alla gör ju så nu för tiden” och man kan skönja en gemensam trend i de flesta industriländer.⁶³ Företagens profilering genom symboler har till och med fått ett eget namn — corporate advertising (CA) eller företagsreklam. Man talar inom CA om hur viktigt det är att företagen säljer sin själ för att påverka attityder och åsikter, påskynda sociala förändringar, samt påverka myndigheter och lagstiftning.⁶⁴ På Vägverket använder de själva i intervjun hänvisningar till näringslivet, vilket kan tolkas som att detta idag utgör en eftersträvt modell.⁶⁵

Den äldre organisationen innebar mer eller mindre vattentäta skott mellan Vägverkets olika sektorer. Idag kräver konkurrensen med andra producenter av liknande service och medias ökade granskning en helhetssyn. I och med fusionen med Trafiksäkerhetsverket, den 1 januari 1993, har Vägverkets ansvarsområde ökat och man tvingas ta hänsyn till ett större område. Under åren sen fusionen har en process pågått där bägge kulturerna har förändrat sig och i slutändan nått nånting helt nytt i svensk statsförvaltning, säger Vägverkets presschef om utvecklingen.⁶⁶ De talar om ett paradigmskifte inom förvaltningskulturen. Idag kan Vägverket inte skylla på någon annan om inte

⁶¹ Vägverket (1979) *Verksamhetsberättelse 1978*, insida pärm och Vägverket (1984) *Verksamhetsberättelse 1983*, insida pärm.

⁶² Lundberg, Gunilla 1996-12-06.

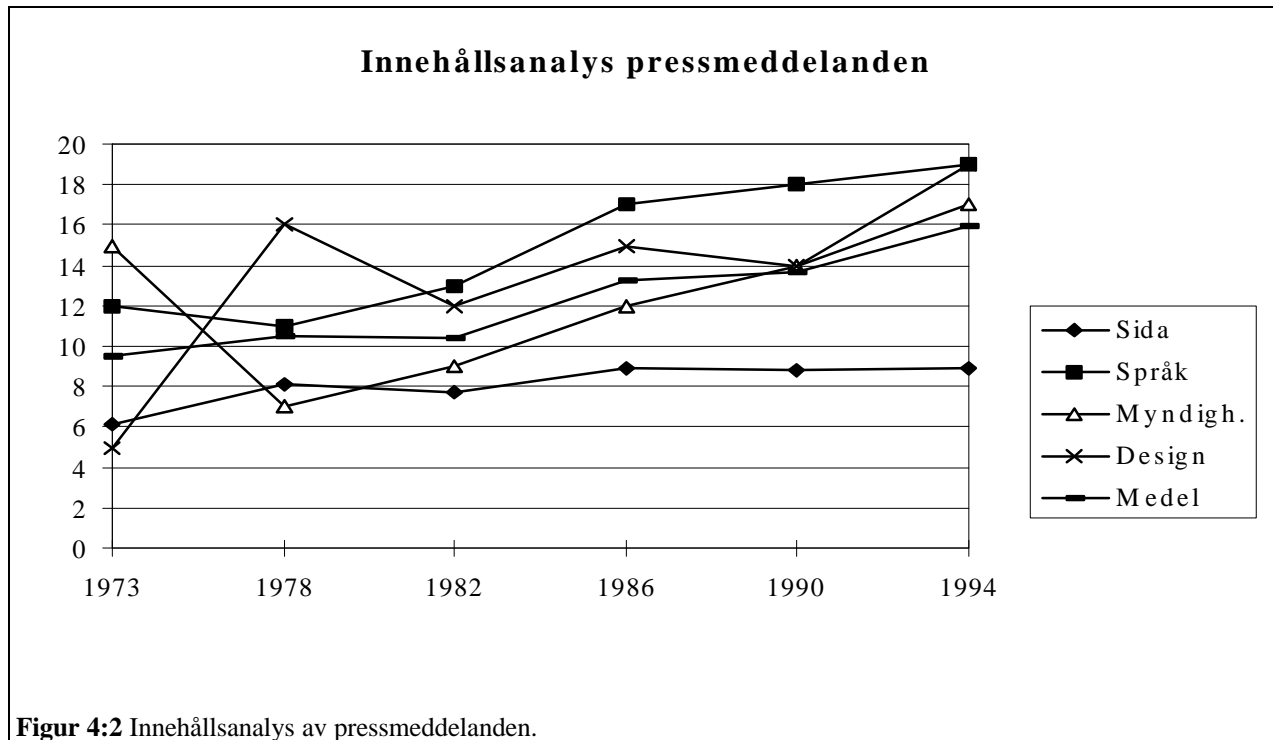
⁶³ Lundberg, Gunilla 1996-12-06.

⁶⁴ Peterson & Fredén (1990) 11 ff.

⁶⁵ Lundberg, Gunilla 1996-12-06.

⁶⁶ Lundberg, Gunilla 1996-12-06.

saker och ting som gäller vägar och transporter fungerar som det var tänkt. De sitter själva med alla kort på handen jämfört med tiden före fusionen. Då behövde Vägverket inte erkänna att det kunde vara vägens konstruktion det var fel på, utan man kunde skylla på att Trafiksäkerhetsverket inte talat om för folk att de skulle hålla hastigheten. Nu när Vägverket själva har hela ansvaret är kraven annorlunda.⁶⁷



4.2 PRESSMEDDELANDENAS INNEHÅLL

Innehållsanalysen visar att medelvärdet för pressmeddelandeindex stiger under perioden. Utvecklingen för samtliga fyra variabler går enligt arbetshypotesen. Den väntade ökningen för de fyra variabler som valdes ut säger att just dessa kan vara relevanta för förvaltningens utveckling av pressmeddelandehantering under de senaste 22 åren.

Man måste beakta möjligheten av ett skensamband. Det skulle kunna finnas en oberoende bakomliggande variabel med vilka undersökningens variabler samvarierar. Inferensen att det mellan undersökningens variabler skulle finnas ett verkligt samband ter sig mycket rimlig, varför utredande av övriga möjligheter lämnas därhän. Finns det något som styrker att ett samband skulle föreligga? Den övriga utvecklingen i samhället går hand i hand med Vägverkets. Verket har under perioden successivt satsat på en alltmer avancerad layout för sina trycksaker, i enlighet med antagandet inledningsvis. Som några exempel kan nämnas att Vägverket 1980 gav sina verksamhetsberättelser en

⁶⁷ Ölund, Per 1996-12-06.

personligare profilering genom att generaldirektörens ord och tankar om det gångna året fick inleda rapporten.⁶⁸ Tre år senare utformas pressmeddelandena med Vägverkets eget brevhuvud i färg och 1984 börjar verksamhetsberättelsen tryckas i fyrfärg.⁶⁹ 1986 ger man ut en egen liten skrift om verksamheten, *Vägvisaren*, i samband med att en ny centralorganisation införs.⁷⁰ I mars 1989 ändras layouten på pressmeddelandena igen, och under hela 1990-talet professionaliseras den sedan successivt. I augusti 1994 kommer ytterligare en ny layout för pressmeddelanden och Vägverket presenterar sin nya tidning om vägarnas roll i samhället: *Vägsäl*.⁷¹

Informationshantering (intern och extern) har sedan slutet på 1980-talet varit ett av Vägverkets stora satsningsområden.⁷² Med början 1987 satsar Vägverket under en period rejält på hårdvaran kring informationsbehandling och flera stora satsningar dras igång.⁷³ 1990, till exempel, blir Vägverkets information (om framkomlighet och så vidare) tillgänglig på text-TV och via en telefonsvarare.⁷⁴ Detta är både en form av service och en form av profilering.

Första hälften av 1990-talet är en händelserik period. Då inrättas den nuvarande organisationen med ett huvudkontor och sju regionala kontor. De sju vägdirektörerna utgör tillsammans med generaldirektören Vägverkets högsta ledning. Helt i linje med näringslivets aktörer måste även ett statligt verk anno 1990 kunna hålla hov, varför Vägverket påbörjar bygget av ett eget konferenscenter. Samma år inrättar man *Vackra vägars pris* för att tillsammans med konstnärer och arkitekter lyfta fram den estetiska dimensionen av vägbyggandet. Detta kan tyckas var ett raffinerat sätt att med professionella esteter uppvärdera synen på sitt verksamhetsområde genom förskönande åtgärder. Samtidigt är det ett bra sätt att knyta morgondagens näringsliv till organisationen genom att utveckla kontakt och samarbete med högskolan. En speciell utbildning för estetiskt vägbyggande planeras i samarbete med tekniska högskolan.⁷⁵ 1991 firade gamla Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen 150 år och i samband med detta inviger man ett eget museum (*Polygonen*). Organisationen läggs under 1990-talet om från att främst ha varit en form av skattefinansierad myndighetsutövning till att numera vara en konkurrensutsatt serviceorganisation som får bära sina egna kostnader. Den första januari 1993 inkorporeras, som redan nämnts, Trafiksäkerhetsverkets verksamhet. I juni 1994 fattar regeringen ett beslut om att verket skall drivas i bolagsform.

⁶⁸ Vägverket (1981) *Verksamhetsberättelse* 1980, 1.

⁶⁹ Vägverket (1985) *Verksamhetsberättelse* 1984, passim.

⁷⁰ Vägverket (1987) *Verksamhetsberättelse* 1986, 24-25.

⁷¹ Vägverket, Thomas Andersson, *Ny tidning om vägar*, 1994-04-27.

⁷² Ölund, Per 1996-12-06.

⁷³ Vägverket, B G Jönsson, *Hårdsatsningar på informationsteknik*, 1987-01-21.

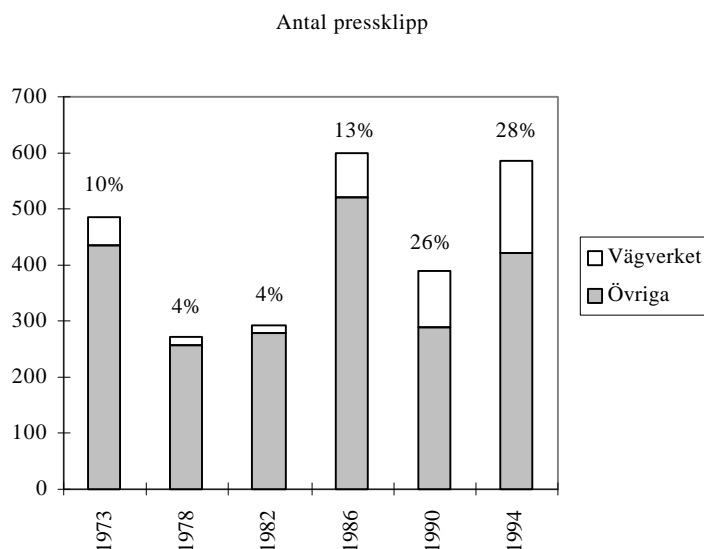
⁷⁴ Vägverket, Thomas Andersson, *Vägverkets väglagsinformation hösten/vintern 1990/91*, 1990-10-11.

⁷⁵ Vägverket (1991) 1.

4.3 BILDEN I MASSMEDIA

Antalet pressartiklar inom området kommunikationsväsende varierar kraftigt över åren (standardavvikelsen är 137 för $n = 2621$). Det finns därför en viss poäng med att redovisa förhållandena i procent för respektive år (se procentsatser ovanför staplarna i Figur 4:3). Vidare får man anta att varje tidning för varje år har ett givet utrymme (som vi kan kalla 100 %) att tilldela olika kommunikationsnyheter. Det kan alltså vara intressant att undersöka den andel Vägverket tilldelats av detta utrymme. Det går lätt att se

på variationen i staplarnas höjd i Figur 4:3 att det totala utrymmet ägnat åt kommunikationsväsende inte till fullo korrelerar med utrymmet avsatt åt Vägverket. Vi måste söka andra förklaringsmöjligheter. Vägverket har dock totalt sett, helt enligt teorin, utökat sin andel av artiklarna under perioden 1973-1994. För år 1994 hade en markant ökning i antalet pressklipp väntats. På Vägverket berättar man om en medveten ök-



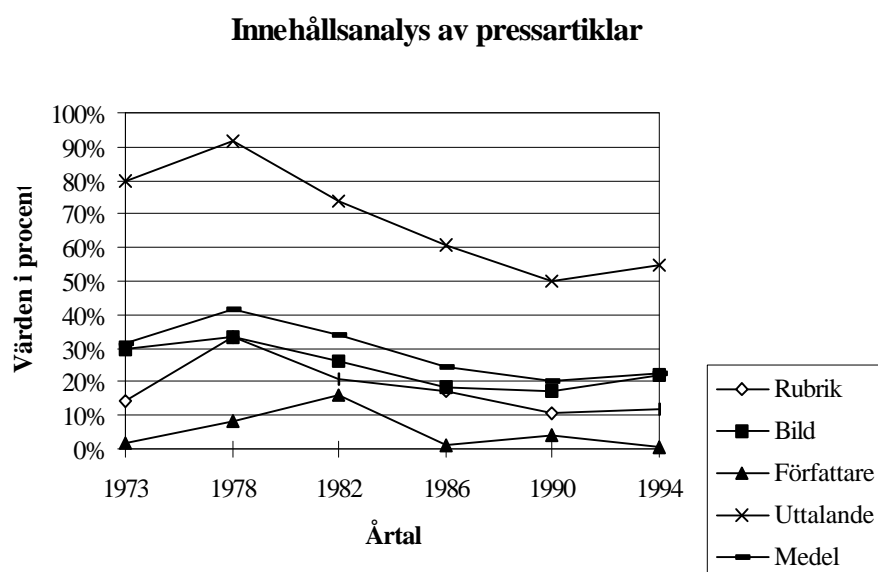
Figur 4:3 Antal pressklipp. Staplarna visar hur stor andel av pressklipparna av samtliga inom området kommunikationsväsende som berör Vägverket ($n = 2621$).

ning i extern mediainriktad aktivitet från verkets sida under 1990-talet.⁷⁶ Vägverket har slagits ihop med Trafiksäkerhetsverket, vilket får till följd av även deras artiklar inkluderas i analysen. Jag hade givetvis kunnat sortera ut ”trafiksäkerhetsklipparna”, men valde att ha dem med eftersom de från och med årsskiftet 1992/93 tillhör Vägverkets verksamhetsområde och därmed också undersökningen.

Den uteblivna höjningen kan antagligen sägas vara väntad, och förklaras med just detta — Vägverkets organisation. Genom fusionen blir två verk ett och man får ett helhetsansvar. Samma avdelning har hand om hela trafikverksamheten, säkerhet, framkomlighet och så vidare. Då samma enhet övervakar alla försök att nå pressen (samt ingen konkurrenssituation längre finnes med Trafiksäkerhetsverket) är konsekvensen rimlig att antalet, om inte går ner, så i alla fall inte höjs. I dag finns dessutom så många rikstäckande möjligheter att kommunicera sitt budskap, så jag håller inte för helt otroligt att pressmeddelandenas roll, relativt sett, har minskat i betydelse. För att nå den breda massan kan en myndighet idag satsa på kommunikationsteknologiska innovationer som egen hemsida på Internet och 020-nummer med datasvar.

⁷⁶ Lundberg, Gunilla 1996-12-06.

Innehållet i pressartiklarna har genomgått en delvis annorlunda utveckling. För samtliga analyser (utom just denna) erhålls mycket låga värden under slutet av 1970- och början av 1980-talet. När det gäller pressartiklarnas innehåll kommer inte bottennoteringarna förrän under slutet av 1980-talet, början av 1990-talet. Analysen går dessutom i toppen under 1970-talet (se Figur 4:4). Diagrammet nedan visar värdena i procent, eftersom den stora skillnaden i antal för de olika åren omöjliggjorde en jämförelse i faktiska tal. Det låga antalet pressartiklar för år 1982 (19 stycken mot i genomsnitt 69,5 pressmeddelanden per år för de sex åren) gör att en enda notering av en variabel får procentuellt sett ett mycket större utslag än för år med fler pressartiklar. De olika variablerna



Figur 4:4 Diagrammet visar resultaten i procent av innehållsanalysen för pressklippen.

uppvisar en stor samvarians över tiden. Något som kan tala för att de (antingen beror av samma bakomliggande variabel, eller hellre) helt naturligt utgör en korrelerande helhet när det gäller utvecklingen för pressartiklar. Resultaten för år 1994 borde även i denna analys påverkas

av den olyckliga kombinationen av analysinstrumentets trubbighet och Vägverkets faiblesse för omorganiseringar. Vägverkets nya organisation innebär för undersökningens del att de regionala avdelningarna (tidigare Vägförvaltningarna som leddes av vägdirektörer) från och med detta år heter *Vägverket* Region Syd, Region Mälardalen och så vidare och styrs av *Vägverkschefen* för Region Syd, Region Mälardalen och så vidare. Mitt urval, baserat på förekomsten av ordet *Vägverket*, ger därför ett överslag åt undersökningsår 1994. Det bör här poängteras att *alla* artiklar om regionkontoren inte tagits med, eftersom jag vid genomläsning av artiklarna har kunnat sälla ut dem som enbart berör den regionala förvaltningsdel som tidigare gick under namnet vägförvaltning. En viss felaktighet i resultatet kvarstår dock. Därför är det lite förvånande att undersökningsår 1994 får så låga värden. Jag kan inte se någon annan anledning än att det kan vara konsekvenser av fusionen och informationssamordningen.

Under perioden 1973 till 1994 förekom tydliga hänvisningar till Vägverket i dagstidningarnas rubriker som flitigast under slutet av 70-talet (1978). Denna aktivitethöjning, får vi anta, har med

inrättandet av en press- och informationsavdelning att göra. Hänvisningarna var som mest sällsynta under 90-talet, vilket innebär att utvecklingen går tvärtemot mitt antagande. Resultaten är här svårtydda. En rimlig teori kan vara att den nya regionkontoret tilldelats ett allt större ansvar för press- och informationshanteringen inom regionen, varför huvudkontorets aktivitet avstannat i motsvarande utsträckning.

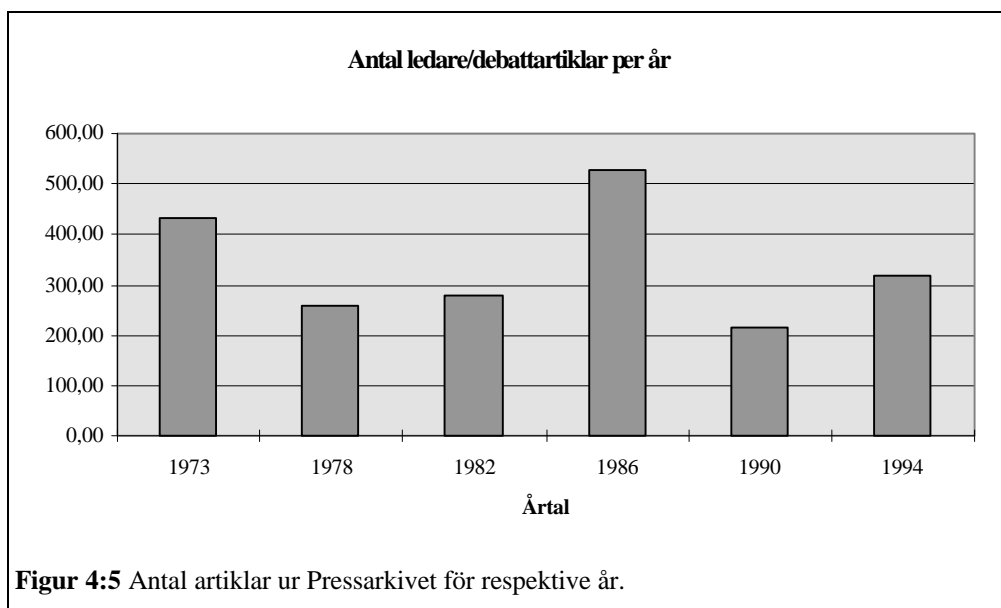
Bilden av Vägverket sedd som positiv alternativt negativ/neutral har under perioden gått från en nivå med cirka 30 % positiva artiklar under 70-talet till omkring 20 % på 90-talet. Även denna utveckling har alltså gått tvärtemot undersökningens hypoteser. Som rimlig förklaring kan den nya, och något mer respektlösa, synen på förvaltningen anföras.

Som författare till tidningsartiklar lyser Vägverkets anställda med sin frånvaro under hela undersökningsperioden, utom i slutet av 70-talet och i början av 80-talet. Då når man värden på uppemot 15 % mot värden under fem procent för övriga år. Under perioden med toppnoteringar skedde mycket inom Vägverkets informationsavdelning. Ett antal tjänster med anknytning till pressmeddelandehanteringens tillsattes som kan förklara den plötsliga höjningen i aktivitet. I övrigt kan vi förklara de låga värdena med dagspressens arbetssätt. Väldigt få artiklar, fransett ledare, insändare och vissa debattartiklar, skrivs idag av någon annan än en av tidningen anlitad journalist.

Liksom övriga kurvor i Figur 4:4 toppar även kurvan för uttalanden gjorda av Vägverket i slutet av 70-talet och går i botten under tidigt 90-tal. Den stora skillnaden gentemot övriga variabler är nivåskillnaden. Medan medelvärdena för övriga variabler varierar mellan 5 % och 25 % ligger medelvärdet för variabeln uttalanden på 68,5 %. Det är inget abnormt med detta, då man i rimlighetens namn kan anta att artiklarna i stor utsträckning antingen initierats av Vägverket själva, alternativt varit upplagda så att ett uttalande, förtydligande eller dementerande från verket varit på sin plats.

4.4 GENOMSLAG

Uppsatsens syfte för den här delanalysen var att studera genomslaget för artiklar med anknytning till Vägverket. Genomslaget för Vägverkets pressmeddelanden i dagstidningarna på Carolina har minst sagt varit påvert under de gångna åren. Sammanlagt tio artiklar har jag hittat för fem av de sex undersökningsåren (1994 är ej analyserat). Jag måste förtydliga mig lite beträffande detta resultat. På grund av bristande tidsresurser har jag inte haft möjlighet att studera några tidningar för det sista undersökningsåret. Med vägledning av resultatet från de övriga fem åren (i genomsnitt två artiklar per år, eller en artikel för vart tionde pressmeddelande!!) borde inte 1994 års värden kunna skapa löpsedlar.



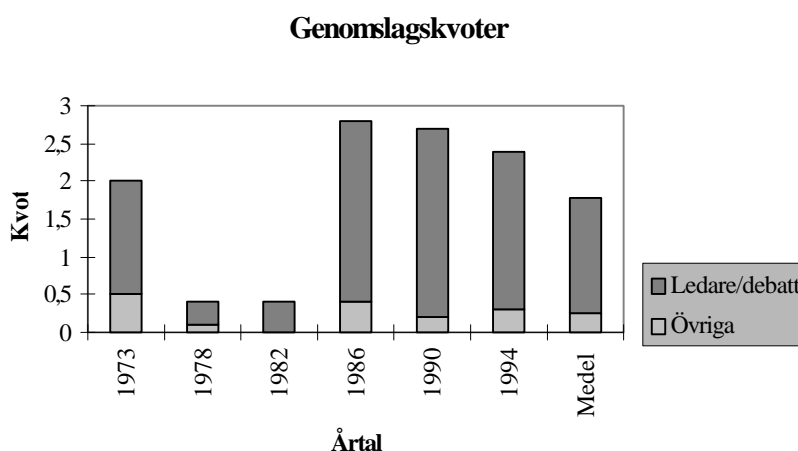
Resultaten är behäftade med ytterligare en brist. Jag har (av samma orsak som endast fem år undersökts) inte kunnat analysera dagstidningar för mer än två dagar i samband med varje pressmeddelande. För sex år hade detta

utgjort två (dagar) x två (tidningar) x 60 (pressmeddelanden) = 240 dagstidningar, men det blev alltså bara 200 stycken. Det är mycket möjligt att en helt annan bild skulle låta avteckna sig om jag haft resurser att undersöka en hel vecka per pressmeddelande i stället. Många av de pressmeddelanden som gått ut under perioden 1973-1994 har inte varit av brådskande karaktär, varför det är mer än rimligt att det kan ha tagits in en dagstidning i ett senare skede, i mån av plats. Trots angivna brister såg jag ett värde att ta med den här delen av genomslagsanalysen. Den utgör trots allt en viktig dimension i den helhet min undersökning försöker skissa. Kombinerar vi detta (lilla och bristfälliga) resultat med en analys av hur många artiklar pressarkivet arkiverat i samband med pressmeddelandenas utskick ser vi att 20% (n = 92) av artiklarna införts inom två dagar efter pressmeddelandets datum. Detta kan ge en grov uppskattning av vad vi gått miste om i materialet från Carolina.

Summan för genomslaget i Carolinas och pressarkivets material, blir 102 artiklar. För att beräkna ett relaterbart värde måste vi antingen tillåta oss anta att de fem förlorade dagarna i fallet Carolina verkligen ger en 80-procentig ökning, alternativt utesluta den delen av undersökningen.

Ingen kritisk rationalism i

världen kan motivera det förstnämnda tillvägagångssättet, varför kvoten beräknas enbart på



Figur 4:6 Diagram över genomslaget för Vägverkets pressmeddelanden i dagspress.

pressarkivets material. Detta ger, i förhållande till antalet pressmeddelanden en kvot på 1,5 vilket betyder att varje pressmeddelande av de undersökta under perioden i genomsnitt publiceras i 1,5 dagstidningar.⁷⁷ Det är svårt att uttala sig om i vilken storleksordning 1,5 i genomslag verkligen ligger, eftersom materialet inte medger någon jämförelse med andra statliga verks genomslag i massmedia. Rent faktiskt betyder 1,5 att under en period av sju dagar har 33 dagstidningars (för förteckning, se 7 Appendix) ledare och debattartiklar genomsökts och i 1,5 fall har en artikel som svarar mot ett av Vägverkets pressmeddelanden påträffats. Varje pressmeddelande har en möjlighet att återfinnas under minst en av sju dagar i 33 dagstidningar. Vid denna jämförelse framstår ett genomslag på 1,5 som anspråkslöst. Jag tänker inte hävda motsatsen.

Figur 4:6 visar hur de artiklar som påträffats på Carolina förhåller sig till det genomslag Vägverket haft i pressarkivets material. Observera att materialet från Carolina omfattar två dagar och materialet från pressarkivet sju dagar.

⁷⁷ Kvoten erhålls genom att 92 pressartiklar delas med 60 pressmeddelanden, vilket ger $1,5333 \approx 1,5$.

5 SAMMANFATTNING

Denna uppsats syftar till att beskriva utvecklingen för Vägverkets informationsavdelning och deras verksamhet, samt hur denna mottagits i massmedia under en 22-årsperiod. Jag ville besvara frågan vilken bild av förvaltningen som presenteras. Utvecklingen inom samhället, förvaltningen och massmedia har under perioden inneburit högre tempo, hårdare konkurrens och en ökad vikt har lagts vid näringslivets spelregler. Det jag ville göra var att relatera denna utveckling till Vägverkets försök att skapa en bild av sig själva genom att besvara följande frågor. *Hur* ser utvecklingen av pressmeddelanden ut, beträffande innehåll och frekvens? *Vilken* bild av förvaltningen presenteras? *Hur* har Vägverkets utrymme i massmedia förändrats under 22 år?

Med strategiskt utvalda intervjuobjekt från Vägverkets informationsavdelning och en innehållsanalys av 60 pressmeddelande och över 400 dagstidningsartiklar har jag försökt fastställa denna utveckling.

Resultaten blev att frekvensen för pressmeddelandena har ökat under perioden. Man kan i Vägverkets historia se klara belägg för medvetet handlande i syfte att anpassa sig till samhällsutvecklingen inom området. Innehållsanalysen av pressmeddelanden gav vid handen att dessa utvecklats precis som man kunnat vänta sig för att följa med förändringar i externa krav.

Pressartiklarnas frekvens har inte utvecklats lika enkelt. Antalet har varierat kraftigt fram och tillbaka under åren. Vägverket har dock tilldelats en ökande andel av dagspressen inom kommunikationsväsendet. Något som får tas som bevis för att de strategiska satsningarna gett resultat. Givet att kampen om utrymmet i massmedia är ett nollsummespel har Vägverket anpassat sig till de nya spelreglernas på andra aktörers bekostnad. Den bild av Vägverket som presenterats under perioden innehöll både ris och ros. I genomsnitt en tredjedel av artiklarna har varit uttalat positiva. Medias hantering av Vägverket upplevde en svacka i decennieskiftet 70/80-tal, men den är mer generell än specifik och syns i alla analyser utom i innehållsanalysen av pressartiklarna. Pressartiklarna nådde istället en analysmässig höjdpunkt 1982, ett av de år då värdena för alla andra analyser gör bottennoteringar.

Mycket tid gick i den här undersökningen åt till insamlande och bearbetning av material. Jag har med detta arbete inte nått resultat av tabloidpresskaliber, vilket inte heller var min mening. Jag hoppas däremot ha beskrivit hur en myndighet inom svensk statsförvaltning upptäcker vikten av information och utifrån detta anpassar sin informationshantering. Vägverket har inte tappat fotfästet i denna kampen om utrymmet. De har tvärtom uppvisat en mycket god beredskap när det gäller anpassning till nya spelregler och att kunna sätta sin prägel på den bild som presenteras av verket. Jag sluter mig därför till att Vägverket, i detta avseende, även är väl rustat inför framtiden.

6 REFERENSER

6.1 MUNTliga KÄLLOR

- Sjöberg, Gun-Britt, vägverkets arkivarie, muntlig information 1996-10-25.
Andersson, Thomas, pressekreterare, muntlig information per telefon 1996-11-27.
Ölund, Per, informationschef, personlig intervju 1996-12-06.
Lundberg, Gunilla, presschef, personlig intervju 1996-12-06.

6.2 LITTERATUR

- Abrahamsson, Kenneth (1983) *Den Frusna Samhällsdialogen - Om Medierna, Myndigheterna och Medborgarna*, Dialog, Lund
- Abrahamsson, Kenneth (1993) *Medborgaren i samhällsdialogen- om kunskapssyn, byråkrati och välfärd*, PUBLICA, Stockholm
- Berelson, Bernard (1952) *Content Analysis In Communication Research*, Hafner Publishing Company, New York
- Bibeln (1986) EFS förlaget, Ytterlids sätter AB, Falkenberg
- Bra Böckers Lexikon (1990) Chefredaktör Jan-Öjvind Swahn (utarbetat under överinseende av professorerna Sten von Friesen, David H Ingvar, Jan-Öjvind Swahn och Jörgen Weibull) Bokförlaget Bra Böcker, Höganäs.
- Edvardsson, Bo & Magnusson, Leif (1988) *TjänsteSverige*, Studentlitteratur, Lund
- Hadenius, Stig & Weibull, Lennart (1993) *MASSMEDIER - En bok om PRESS, RADIO och TV*, 5:e upplagan, Bonnier Alba, Falun
- Hedman, Lowe (red.) (1981) Nordiskt symposium om innehållsanalys, 1979 (Rättvik) *Utveckling Av Innehållsanalytisk Metod, Rapport från ett symposium 1979-03-14 - 1979-03-16*, Uppsala Universitet, Sociologiska Institutionen
- Jones, Nicholas (1995) *Soundbites and Spin Doctors, How politicians manipulate the media - and vice versa*, Cassell, London
- Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten*, Publica, Stockholm
- Petersson, Olof & Carlberg, Ingrid (1990) *Makten över tanken*, Carlssons, Stockholm
- Petersson, Olof & Fredén (1990) *Maktens symboler*, Carlssons bokförlag, Stockholm
- Petersson, Olof; Westholm, Anders & Blomberg, Göran (1989) *Medborgarnas Makt*, Carlsson Bokförlag, Helsingborg
- Rydén, Hugo; Stenhag, Gunnar; Widing, Dick; Husén, Lennart; Lindskog, Runo & Melin, Lars (1987) *Litteraturorientering för gymnasieskolan*, Natur och Kultur, Stockholm

6.3 VÄGVERKETS PUBLIKATIONER

Vägverket (1979) *Verksamhetsberättelse 1978*

Vägverket (1981) *Verksamhetsberättelse 1980*

Vägverket (1984) *Verksamhetsberättelse 1983*

Vägverket (1985) *Verksamhetsberättelse 1984*

Vägverket (1987) *Verksamhetsberättelse 1986*

Vägverket (1991) *Från kungligt ämbetsverk till modern serviceorganisation*

Vägverket (1993) *Vägverket Årsredovisning 1992*, Heimer & Company Reklambyrå, Falun.

Vägverket (1994) *Vägverket Årsredovisning 1993*, Västra Aros Tryckeri AB, Västerås.

Vägverket (1995) *Vägverket Årsredovisning 1994*, Bo Liljedahl Reklambyrå, Borlänge.

6.4 VÄGVERKETS PRESSMEDDELANDEN

1978-02-13, Pressekreterare B G Jönsson, *Enkätundersökning inför omlokaliseringen av Vägverkets centralförvaltning till Borlänge 1979 och 1980.*

1987-01-21, Informationsdirektör B G Jönsson, *Härdsatsningar på informationsteknik*

1990-10-11, Pressekreterare Thomas Andersson, *Vägverkets väglagsinformation hösten/vintern 1990/91*

1994-04-27, Pressekreterare Thomas Andersson, *Ny tidning om vägar*

6.5 DAGSTIDNINGAR

Falu-Kuriren 1982-06-17, Kulander, Hans, *Vägarna måste få sitt även om kakan är mager*, Debatt-artikel

Smålands-Posten 1990-10-05 Berndt Ahlqvist, *Styr bilindustrin Vägverket?*

Östra Småland 1990-10-05 Berndt Ahlqvist, *Styr bilindustrin Vägverket?*

7 APPENDIX

7.1 INTERVJUFRÅGOR

Fredagen den 6 december 1996 kl 10.00 intervjuade jag personligen Vägverkets informationsansvarig Per Ölund i dennes rum på huvudkontoret i Borlänge. Efter en kort presentation av mig själv och mitt ärende ställdes följande frågor för bandupptagning på plats och renskrivning senare samma dag i hemmet.

1. Namn
 2. Titel
 3. Hur länge har Du varit informationsansvarig?
 4. Hur ser Du på Ditt yrke? (som omväxlande, fyllande den och den funktionen och så vidare...)
 5. Var avdelningen organiserad likadant när Du anställdes?
 6. Vad hade Du för befattning innan Du kom hit?
 7. Hur många sysselsätter Din avdelning i dag?
 8. Vilka arbetsuppgifter utför de anställda på Din avdelning? Var ligger tonvikten? (på produktion av pressmeddelanden, hemsidor, marknadsundersökningar?)
 9. Känner Du att Din avdelning i någon mån prioriteras från beslutsfattarnas sida med avseende på till exempel resursfördelning?
 10. Hur ser framtiden för informationsavdelningen ut? Vilka satsningar planerar Ni? Vilka utvecklingsmöjligheter finns?
 11. Hur upplever Du att utvecklingen set ut under Din tid som ansvarig för informations-/pressavdelningen?
- Hur stort mått av autonomi skulle Du uppskatta att informations-/pressavdelningen har gentemot överordnade instanser?

7.2 PRESSARKIVETS DAGSTIDNINGAR

Förkortning	Tidning
AB	Aftonbladet
ArbBl	Arbetsbladet
Arbt	Arbetet
Barom	Barometern
BLT	Blekinge Läns Tidning
BT	Borås Tidning
Dagbl	Dagbladet
DN	Dagens Nyheter
DD	Dala-Demokraten
EK	Eskilstuna-Kuriren
Expr	Expressen
FK	Falu-Kuriren
Folkbl/FÖ	Folkbladet Östgöten
GD	Gefle Dagblad
GP	Göteborgs-Posten
HD	Helsingborgs Dagblad
JP	Jönköpings-Posten
NA/NA-NT	Nerikes Allehanda
NK	Norrbottnens-Kuriren
NT/NorrT/NT-ÖD	Norrköpings Tidningar ⁷⁸
NSD	Norrl Socialdemokraten
NWT	Nya Wermlands-Tidningen
SDS	Sydsvenska Dagbladet
SkD	Skånska Dagbladet
SvD	Svenska Dagbladet
SÖ, SSD	Sydöstra Sveriges Dagblad (Sydöstran)
UNT	Uppsala Nya Tidning
VF	Värmlands Folkblad
VK	Västerbotten-Kuriren
VLT	Vestmanlands Läns Tidning
ÖC	Östgöta-Correspondenten
ÖK	Örebro-Kuriren
ÖP	Östersunds-Posten

⁷⁸ inkluderar Norrköpings Tidningar och Östergötlands Dagblad.

PISA-projektets rapporter

1. Ekman, Marie 1995. *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län. (ALF)*
2. Vaverka, Joakim 1995. *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen. En jämförande studie av lobbying i den amerikanska kongressen och ett svenskt riksdagsutskott. (KFB)*
3. Lautmann, Johan 1996. *Arbetslivsfonden: En kaderförvaltning? En studie av organisations- och förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden. (ALF)*
4. Nyqvist, Charlotta 1996. *Organisationernas inflytande efter avkorporatiseringen.*
5. Hansson, Rikard 1996. *Inlandsbanan. Från försvar till turism på 100 år. (KFB)*
6. Tidestav, Kristina 1996. *Har tjänstemännen för stor makt i målstyrda myndigheter? En studie av brukarnas upplevelser och åsikter om Arbetslivsfonden. (ALF)*
7. Berg, Per-Åke 1996. *Arbetslivsfonden. Resultatet av ett politiskt spel. (ALF)*
8. Bosarfve, Sven 1996. *Byråkratins växt. Fallet Arbetslivsfonden. (ALF)*
9. Johansson, Ursula 1996. *Kön och makt i statsförvaltningen. En jämförelse mellan Arbetslivsfonden i fyra län. (ALF)*
10. Duit, Andreas 1996. *Makten och profeterna. Om partier och opinionsundersökningar.*
11. Wockelberg, Helena 1996. *Verksledningsdebatten. En analys av partiernas och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer.*
12. Vaverka, Joakim 1996. *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige. (KFB)*
13. Marcusson, Katja 1996. *Att uppvakta statsråd. (KFB)*
14. Oskarsson, Sven 1997. *Påverka och påverkas. 1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen.*

15. Book, Cecilia 1997. *Kuppmakare och ideologiskt skifte? Om processen när socialdemokraterna upphävde valutaregleringen.*
16. Tidestav, Kristina 1997. *Förvaltningsstyrelser - En arena för makt- och intressekamp? En studie av vägverkets förvaltningsstyrelse. (KFB)*
17. Öberg, PerOla 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen.*
18. Bergström, Jonas 1997. *Korporatismens död. Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från ämbetsverkens styrelser.*
19. Berg, Hans 1997. *Massmedia - folkföreträdare på frammarsch?*
20. Arnberg, Erik 1997. *Avkorporatiseringen, arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsgivarna. En studie av avkorporatiseringens effekter på Malmöhus länsarbetsnämnd 1993-95.*
21. Fogelberg, Petra 1997. *Trafikinformation som informationstrafik. (KFB)*
22. Berg, Per-Åke 1997. *Arbetslivsfondens organisation. Noggrant övervägande eller slump? (ALF)*
23. Hylander, Johannes 1997. *Påverkansförsök mot förvaltningen. En studie av Vägverkets arbetsplaner. (KFB)*
24. Karlsson, Karin 1997. *Olaglig kamp för djurens befrielse. Hur veganer försvarar användandet av olagliga metoder.*
25. Bjerstedt, Staffan 1997. *Särintressen i statliga verksstyrelser.*

